

A STRATÉGIAI TERVEZÉS ÁTALAKULÁSA VÁLSÁGOK ÉS VIS MAIOR HELYZETEK KÖVETKEZTÉBEN

DOBÓ MARIANNA

Eszterházy Károly Egyetem,
Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar
Társadalomtudományi Intézet
dobo.mariann@uni-eszterhazy.hu

Összefoglalás

A természeti katasztrófák által okozott társadalmi krízisek kezelése és megoldása módszertanának elemzése fontos terület mind a központi, mind a helyi tervezési és döntéshozatali folyamatban. A téma mindenkori aktualitását pontosan az a körülmény adja, hogy míg a válsághelyzetekre történő felkészülés egyre sürgetőbbé vált, a vis maior helyzetek előrejelzése, és ebből következik, hogy a felkészülés/tervezés csaknem lehetetlen. A természeti katasztrófák ritkán jelezhetők előre – nem ismert a pontos helye, ereje, lefolyása, hatása. Napjainkban az időjárás okozta veszélyhelyzetek kezelése ismét (ismételten újra és újra) nagy feladatok elé állítja a katasztrófavédelem minden szereplőjét központi és helyi szinten egyaránt. A helyi döntési folyamatok feltárása mellett fontossá válik a nemzetközi körülmények ismerete, valamint a központi döntések körülményeinek vizsgálata is.

Jelen tanulmányban bemutatom, hogy a bekövetkezett válsághelyzet milyen változtatást eredményezett kényszerűségben a településeken a katasztrófákra való felkészülésben, milyen hatással volt a szervezeti szintek későbbi működése/működtetése során mind a nemzetközi jogszabályok alkalmazása következtében, mind a központi döntéshozatal tekintetében³.

Kulcsszavak: válság, vis maior, tervezés, döntéshozatali folyamat

3 Bővebben: Hatások és kényszerek. Központi döntési folyamatok a vis maior helyzetek megoldásában. Eger, 2016.

1. Bevezetés: Válság – vis maior – katasztrófa – katasztrófavédelem

A válság fogalma és jelensége a társadalmak számára természetes, megjelenése esetén mégis nehezen lesz úrrá azon. Tanulmányom bevezető részében a válság, *krízis*, *vis maior* fogalmak elemzése mellett fel kívánom tární a folyamat okozta hatásokat és kényszerhelyzeteket is, megteremtve az empirikus kutatás kereteit a válságválaszok és a krízismenedzsment sajátosságainak vizsgálatához. Az elméleti keretek feltárásán keresztül keresem azokat a pontokat a döntéshozatali folyamatokban, amelyekben tetten érhető a döntési szereplők vis maior helyzet iránti attitűdje.

A válság, a krízis és a vis maior szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mégis jól elkülöníthetők tartalmilag, megjelenési formáikat, hatásaikat tekintve is. Mindnek eredője az a konfliktus, amely egy korábban megszokott „rendet” tesz próbára.

Caplan (Caplan, 1964) véleménye szerint válság akkor következik be, amikor az egyének szembesülnek azokkal a problémákkal, amelyeket nem lehet megoldani, amelynek kikerülése és növekedése is feszültséget okoz. James és Gilliland (James és Gilliland, 2005) azokat az eseményeket vagy helyzeteket tekintik válságnak, amelyek megélése, feldolgozása elviselhetetlenül nehéznek bizonyulnak, és meghaladják az egyén – és a közösség – rendelkezésére álló erőforrásait. Hasonlóképpen határozza meg Roberts (Roberts, 2000) is, olyan esemény vagy helyzet, amely jelentős problémát okoz, melyet nem lehet orvosolni a megszokott stratégiákkal.

Noszky Erzsébet (Noszky, 2012) fogalmi meghatározásának középpontjában az a válságkoncepció áll, miszerint előre nem tervezett és nem kívánatos jelenségről van szó, amely e két jellegéből adódóan a rendszer szétesésének irányába mutat, veszélyezteti a rendszer alapvető céljainak teljesítését és akár a rendszer létezését is. Noszky Erzsébet egyértelműen a káros oldalát emeli ki, véleménye szerint ezt a káros állapotot a nem tervezettség erősíti leginkább, és az, hogy a szereplők spontán (kiszámíthatatlan) reakciói erőteljesek. Az időtényezőnek mindemellett nagy jelentőséget tulajdonít, elsősorban abban az esetben, ha a döntési vagy reagálási folyamat késlekedik.

A veszély és a veszély lehetősége a válságnak két olyan különböző karaktere, amely paradox módon egyszerre jellemzi a folyamatot. Amellett, hogy a válság megváltoztatja a rendszer működését, és így veszélyhelyzetet kelt, a válságkezelés biztosítja a lehetőségeket a tanulásra az új katasztrófakezelési képességek azonosítása során, az erőforrások mozgósítása terén. Potenciális *előnyök* között említhető

a rövid idő alatt bekövetkező gyors, bár fájdalmas változás lehetősége, a rejtett problémák feltárása, meghatározása, új figyelmeztetőrendszerek kifejlesztése, kivételes, innovatív vezetők feltűnése, a szervezet és működési rendszerének újraélesztése, hatékonyságának növelése. Azonban abban az esetben, ha rosszul vagy egyáltalán nem kezelik a válságot, akkor az irányítás és a döntéshozatali folyamat kerül veszélybe, a helyi társadalom számára is nyilvánvalóvá válhat a késlekedés, és negatív folyamatok eszkalálódhatnak.

A válságot több szempont alapján tipizálhatjuk, ezek között az első az előrejelzés szerinti csoportosítás. A hirtelen bekövetkező válságot mindig olyan esemény hozza létre, amely előre nem látható, ezért ezeknek erős és azonnali a hatása a szereplőkre (a rendszerre), valamint azok környezetére is. Az olyan válságokat, amelyeket a szervezet belső ügyei indukálják, viszonylag könnyen orvosolhatónak tartják, amennyiben a belső erőforrások, döntési folyamatok átalakíthatók és javíthatók. Ezek mellett léteznek azok a válságok, melyek bekövetkezése előre jelezhető, de hatásuk, következményeik ennek ellenére csak nagyfokú bizonytalanság mellett prognosztizálható. A témánk vonatkozásában még egy csoportosítás releváns, ez az időtartam szerinti: a gyors lefolyású (pl. villámárvíz vagy cellás felhőszakadás okozta), az elhúzódó (belvíz) és a ciklikusan visszatérő (árvíz, belvíz) jelenhet meg.

A válság jellemzői közé tartozik, hogy az időtartama véges, társadalmi, gazdasági, politikai vagy természeti okokra vezethető vissza. Ismétlődhet, ciklikussá is válhat, és a különböző szakaszaiban az intenzitása eltérő. E jellemzők alapján a válság kezelése egyedi jelleget kell, hogy magán viseljen, más és más stratégiák (egyedi megoldás?) követését igényli.

Caplan (Caplan, 1964) bemutatja a válságreakciók négy szakaszát. (1) Kezdődő feszültség hatására történik a válasz megadása. (2) A fokozott feszültség már a mindennapi életet is megzavarja. (3) A megoldatlanság olyan mértékű feszültséget eredményez, amely depresszió tüneteit mutatja. (4) A probléma további megoldatlansága a fizikai-lelki (szervezeti rendszerszerű) működést is negatívan befolyásolja.

A válság önmagában is kiszámíthatatlan, ráadásul az emberek reakciói is esetlegesek és beláthatatlanok. A megoldásban vagy a kezelésben szükség van a megértésre, a válsághelyzetek elfogadására is.

A válságakkor jöhet létre, amikor egy konfliktust rosszul vagy egyáltalán nem kezelnek. Ekkor először egy krízishelyzet jön létre, amely állandósulása után alakulhat válsággá.

A krízisből nem minden esetben jön létre egy társadalmi csoport életét befolyásoló válság, viszont ha már megjelent, akkor fontos annak kezelése. A krízis az a pont egy társadalom életében, amely eldönti, hogy az miként viszonyul a változás folyamatához: fellendülést hoz számára, vagy a negatív jellemzője erősödik meg.

A **krízis** fogalma a krienin szóból származik, amelynek eredeti jelentése: elválaszt, dönt, íté. Három nagy területen használják/használták a válság fogalmát valamilyen állapot megjelölésére. Első értelemben – ahogyan arra Tóth I. János is utalt (Tóth I. J. 2012. 20. p.) – az orvostudományban használták fel egy olyan testi állapot jellemzésére, amelyben „azonnali és radikális” beavatkozásra van szükség. Az orvostudományban azt a fordulópontot jelölik ezzel a fogalommal, ahol a beteg állapotában még nem dőlt el semmi, de bármelyik alternatíva lehetővé válhat. A válástudományban a világ állapotának változatlan formában történő fenntartásának lehetetlenségét jelenti, míg a harmadik terület a jogtudományé, amelyben a döntés fontosságának mozzanata a jelentős. (Balogh L. 2009). A három tudomány válságértelmezésében közös vonások figyelhetők meg. Mindenképp fordulópontnak tekinthető, hiszen a válság során olyan helyzet alakul ki, amely kényszeríti az alternatívák gyors kidolgozását, valamint az azok közötti döntések mihamarabbi meghozatalát.

Sigmund Freud már 1924-ben említést tesz a krízisről, és a kríziskezelés fontosságát emeli ki, amelyben a jelen és a múlt személyiségformáló szerepét hangsúlyozza (Freud, 1924.) Erik H. Erikson 1950-ben megjelent munkája a fejlődési krízis fogalmát adta meg. (Erikson, 1950) Erikson az embert az élete során mindig új és új erőket kialakító, kreatív lénynek tekinti, aki képes pozitív változásokra és életének aktív irányítására. A fejlődés mindig a szociális viszonyokon keresztül zajlik, és sikere az egyes szakaszokban felmerülő sorsproblémák, krízisek megoldásán múlik. R. S. Lazarus 1966-ban alkalmazkodási próbálkozásoknak tekinti a krízist a stresszhelyzet leküzdésére. (Lazarus, 1966) Caplan 1964-ben megalkotta a kríziselméletet, amelyben definiálta a krízishelyzet tartalmát. (Caplan, 1964) Fontosnak tartotta a korábbi krízistapasztalatokat G. F. Jacobsonhoz hasonlóan. Jacobson az 1979-es krízismátrix-elméletben az eddigi tapasztalatok integrálása mellett kiemelte, hogy nem mindegy, hogy az egyén sikeresen vagy károsodással kerül ki a krízisből. (Jacobson, 1979)

A társadalmi helyzeteknél is akkor javasolt a válság kifejezés használata, ha az instabilitás már előre jelzi a fennálló rendszer változtatási kényszerét. Ezekben kiemelhető a nem szokásos vagy nem rutinszerű társadalmi mozgások sorozata, amelyeknél a reakciók azonnalivá kell, hogy váljanak. Hankiss Elemér felhívja

a figyelmet arra, hogy a rendszer belső súlyos működési zavara korábban használt módszerekkel nem oldható meg (Hankiss 1999:13). Ebben az értelemben a rendszer továbbélése egyetlen útjának a gyors, radikális beavatkozás tekinthető, de nem a régi módszerekkel, hanem új paradigmák alapján. Ezzel azonban a rendszer megújításának lehetősége nyílik meg.

Kutatók felhívják a figyelmet arra, hogy a válsághoz való viszony ellentétes, és nem is annyira a hatását tekintve. (Ungvári Zrínyi I. 2011; Karikó S. 2012.) A válság mint jelenség azonban nem mindig jár együtt a válságtudattal vagy a válság jelenségeinek objektív érzékelésével – a válságot akkor érezve és láttatva, amikor azok a jelenségek még szigetszerűen jelennek meg, vagy „csupán problémát” jelentenek, és nem azt a pillanatot, amely kényszerűségből ugyan, de radikális beavatkozást kell alkalmazni. A hamis válságtudat (Karikó S., 2012:23) egyik negatív következménye, hogy nem a megfelelő időpontban mobilizálja az erőforrásokat, jellemzően megelőzve a tényleges válság időszakát.

Szintén gyakran megjelenik az is, hogy a nehéz helyzet láttatása és/vagy látása elmarad attól a szinttől, amelyben valójában létezik a társadalom. Ekkor azonban a kiváltott reakciók ereje alulméretezett, és ebből következik, hogy eleve kudarcra ítélt. Ettől még nagyobb veszélye lehet az időszaknak az, hogy a társadalom nem kerül a válságtudat állapotába, azaz nem lesz erőforrás-koncentráció, és nem lesz paradigmaváltása sem, csak a szokásos módszerekkel ad választ a mindent eldöntő, de új kérdésekre.

A **vis maior** helyzetekben előre nem látható kényszerítő körülmény alakul ki olyan elháríthatatlan akadállyal, amely a krízisnél nem teszi kérdésessé azt, hogy működhet-e a korábbi társadalmi folyamat a megszokott rendjében. A probléma megoldása azonnal elháríthatatlanná válik. Meghatározó tényezője a vis maiornak az is, hogy az időbeli felkészülés a helyzetre csaknem lehetetlen. A védekezés a vis maior helyzetnél nem azonos a válságra történő felkészülés metodikájával. Mivel a helyzet előre nem látható, így a körütekintés szélesebb körű kell, hogy legyen azoknál a rendszereknél, amelyek a krízisnek ezt a formáját már nem tudják a megsemmisülés veszélye nélkül átélni.

Ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy a vis maior helyzetekre való felkészülés ténylegesen jelen van. Mivel a rendszer működésének zavarát általában külső erő okozza, ezért azt elkerülhetetlennek és elháríthatatlannak tartják, és ennek megfelelően választják ki a kommunikációt is.

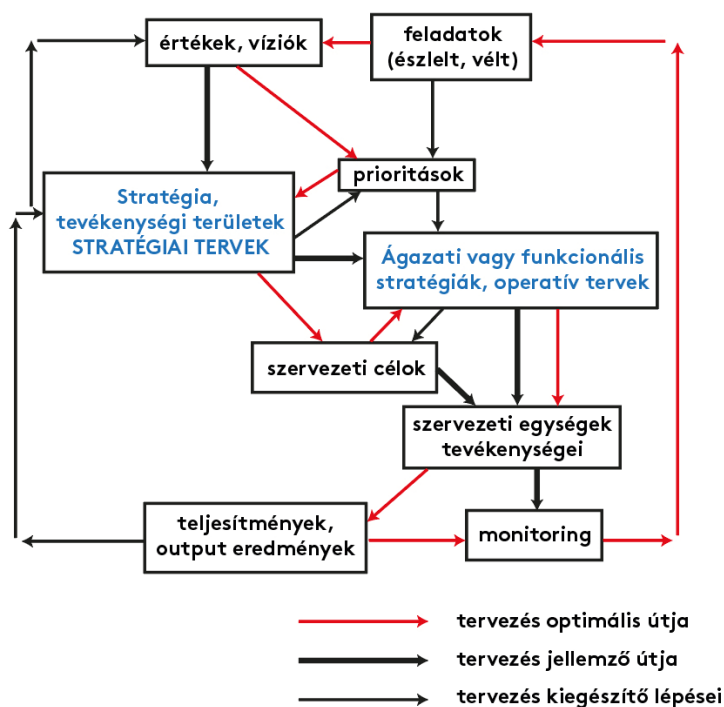
A válság és a katasztrófa viszonya duális: a katasztrófa okozhat válságot, és egy válság lehet a katasztrófa előzménye. Ilyenkor a válság a krízis után nem hanyatlik, hanem tovább emelkedik, és bekövetkezik az egyértelműen negatív csúcsesemény.

2. Közösségi tervezések a településeken – „optimális időszakban”

A helyi önkormányzatok irányítása megköveteli a vezetőktől, hogy célokat szabjanak meg, majd ezeket a célokat programokba foglalják (azokat projektek formájává alakítják), valamint hogy a célokat megvalósítsák. Több értelemben vizsgálhatjuk a döntés fogalmát: a döntés olyan eszköz, amelyet a döntéshozó arra használhat, hogy a célokat végrehajtsa. Azonban nem mindig hoz eredményt a döntés, a cél nem teljes mértékben valósul meg, és a döntéshozatal folyamata is sokszor eltér a klasszikustól. A cél kitűzése azt jelenti, hogy a helyi közösség meghatározza, hogy melyek azok a szükségletek, amelyeket el akar érni és teljesíteni kíván. A célok kijelölése sem zökkenőmentes, hiszen egyrészt a cél kijelölése visszafelé, a már meglévő akciókból származó következtetés alapján is megtörténhet, másrészt maga a döntés akár a célmeghatározás előtt is megjelenhet (French, 1992). A legtöbb döntés nem egy konkrét pillanatban jön létre, hanem hosszú idő alatt, a korábbi tapasztalatok alapján formálódik. Számos külső körülményt kell figyelembe venni, az állandóan változó politikai hátteret, az ebből eredő bizonytalanságot és az információhiányt.

A tervezés fontos körülménye a társadalom részvételének foka és minősége. Az értékek kijelölésében, illetve ezek képviseletében, majd az ellenőrzés során is jelen van (lehet) a helyi társadalom. Az önkormányzatok működtetésük során figyelembe vették, hogy a társadalomtól kapott felhatalmazás egyfajta kontrollként is működik, ennél fogva a társadalomra gyakorolt hatást tekintették végső célnak és eredménynek is. A támogatottság megszerzésében a kétértelműség gyakran hatékonyabban alkalmazható eszköznek bizonyult, mint a világos és precíz fogalmazás. A célok kétértelmű, homályos megfogalmazása, egyes célok lehetőség szerinti elrejtése vagy titokban tartása elsősorban a javaslat megszavazása utáni értelmezésnél adhatott támogatást a döntéshozónak.

1. ábra: Stratégia készítése – célok meghatározása
Önkormányzatok döntéshozatala (2007–2009) kutatás
n = 30 település



Forrás: Saját szerkesztés

A közösségi választások elmélete (public choice) a politikai szereplők viselkedését elemzi, kiemelve a gazdaságilag racionális preferenciákat. Gordon Tullock szerint különbözik a tradicionális politikatudományi elméletektől, újszerűen közelít a döntéshozatalhoz, hiszen megkísérli előre jelezni azt, hogyan hat az egyén viselkedése a közösségi döntésekre (Tullock, 1969). A kutatók érdeklődésének előterében az egyéni és a közösségi döntések közötti különbségek álltak: az egyéni döntéseket a közösség más tagjaitól függetlenül hozzák meg. (Arrow, Tullock etc.) Jenei György rámutatott arra, hogy a közintézményi menedzsmentreformok elméletének hátterében is a közösségi választások elmélete található (Jenei, 2005). David Johnson szerint, „ha az egyént a személyes haszon és költségek motiválják, amikor fogyasztóként, dolgozóként, vagy beruházóként döntéseket hoz, akkor ugyanezt az egyént hasonlóan a személyes hasznok és költségeket fogják motiválni, amikor döntéseket hoz”. (Johnson, 1991: 21). Hajnal György hangsúlyozta, hogy lényeges az a három alapfeltevés, amely a közösségi döntéseket megelőzi: (a) a döntéshozó elsősorban személyes motívumait követi, (b) alapvetően jólétének és presztízsének növelésére törekszik, amit a szervezete

hatékonyságának növelésével tud elérni, (c) a döntéshozó, mivel információs monopóliummal is rendelkezik, haszonmaximalizáló törekvéseinek kevés korlátja van (Hajnal, 2008). A public choice elmélet erősen pesszimista abban a tekintetben, hogy a döntéshozatali folyamatban a döntéshozók saját érdekeiket, és nem a közérdeket szolgálják. David Johnson hangsúlyozza, hogy az adott döntésekre nagy mértékben hatnak a korábbi döntési folyamatok is, ráadásul a teljes informáltság birtokában racionálisan létrejövő döntés illúzió (Johnson, 1999). Jenei György Antony Downs munkáit elemezve rámutatott arra, hogy a döntések motivációi a szervezeteknél eltérőek, ami közös bennük, az az önérdek maximalizálása, amelyet a növekedés folyamatos fenntartásával kívánnak biztosítani (Jenei, 2008). Ezen túlmenve Jenei György rámutatott arra is, hogy a közösségi döntéshozatal folyamatai azonosak a piac döntési folyamataival, a különbséget abban látja Jenei, hogy a közintézmény nem tudja kiszámítani azt a várható nyereséget, amelyet a közöltségek növelésével érhet el (Jenei, 2008).

A közösségi döntések másik megközelítésében, a leadership elméletben az a befolyásolás a meghatározó, amelyben az egyén másokat a szervezet céljainak elérése érdekében motivál. A leadership elméletek rendkívül szerteágazóak, jelenleg azokat a jellemzőket veszem sorra, amelyek háttérparadigmájává válhatnak az önkormányzati döntési folyamatoknak. Bakacsi Gyula meghatározása alapján ez az elmélet a „szervezeti erőforrások közül kitüntetetten az emberi erőforrással foglalkozik, és annak képességét jelenti, hogy hogyan tudja a vezető a szervezet tagjait a szervezeti célok megvalósítására befolyásolni, mozgósítani”. (Bakacsi, 1996:23). Mindemellett hangsúlyos annak társas jellege: a csoportban, ahol ez megjelenik nem szükséges, hogy a szervezeti hierarchia manifesztálódjon, más szempontok (értékek, hiedelmek, tradíciók etc.) is létrehozhatják.

A leadership elméletek hagyományos paradigmájával jórészt a sikeres vezetés tényezőit a vezető tulajdonságaiban, képességeiben keresik, azaz ha a vezető rendelkezik bizonyos tulajdonságokkal, akkor eredményes lesz. Az elméleti megközelítésekben fontos kérdés, hogy a leadership folyamat-e vagy képesség, készség. Amennyiben ez utóbbinak tekintik, akkor a hangsúlyt a vezető személyére helyezik, amivel kijelölik a csoporttörténetek és a döntési folyamatok legfontosabb aktorát. Hunt 1991-es és 1999-es tanulmányában, valamint Bakacsi Gyula 1988-as, 1989-es és 1996-os tanulmányaiban szintén a döntéshozatal központi szereplőire hívja fel a figyelmet.

A kutatások egy része a vezető döntéshozatali módját vizsgálja elsősorban, másik része a vezető viselkedését. A döntések elemzéséhez a leadership elméletek teljesítmény- és vezetői motivációs paradigmája is hasznos adalékokkal szolgál. Hunt szerint

a vezetők magas teljesítménymotivációi kockázatviselő és vállalkozó, kreatív és innovatív viselkedést predesztinálnak. Ugyancsak a vezetői tulajdonságok fontosságát hangsúlyozza Robert House is: amennyiben a vezetőnek meggyőződése a saját céljainak és eszközeinek „mindenhatósága”, akkor a befolyásolási képessége nagyon magas (House, 1994). Az érdekek megjelenítése már önmagában is távolíthatja egymástól a szereplőket, és akár konfliktushoz is vezethet. Felmerül a kérdés, hogy a szereplők „látják-e”, hogy a döntéshozatali folyamatban nemcsak érdekelt és ellenérdekelt vesz részt, hanem bármely csoporthoz közeli más szereplő is.

2.2. Természeti katasztrófák hatása a tervezési folyamatra

A társadalmi krízist megelőzhetőnek tekintik, míg a természeti katasztrófák ritkán jelezhetők előre. A társadalmi szinten megjelenő válság közeledését számos előjel mutatja, bár sajátos módon ezeket a jeleket éppen azok nem tudják értelmezni, akikre ez nagy befolyással lesz a későbbiekben.

Az emberiség jól felfogott érdeke, hogy az őt körülvevő természeti értékeit óvja, mégis ezt a magától értetődő tevékenységet törvényekkel kell kikényszeríteni. A nehéz helyzetek minden esetben cselekvés- és döntéskényszert eredményeznek. Ezek egy része alakul ki lassú folyamat következtében, többsége nem várt események hatására krízisként megélt döntési folyamatokban manifesztálódik. Ezek során a korábbi prioritások eltűnnek, időlegesen és/vagy véglegesen megváltoznak, sok esetben teljes paradigmák alakulnak ki, a mozgásterek megváltoznak.

A településeken a válságnak és a krízishelyzetnek leggyakrabban a *negatív hatásait érzékelik és látatják*, valójában az ezektől való félelem miatt kerülnek a válság definiálását és kezelését. A figyelem elsősorban a problémára irányul, a „nagy problémán” belül annak valamely apró részletére. A stressztűrő képesség az egyéneknél csökken, a forráspazarlás, a rendszer instabilitása, a működési zavar felszínre kerülése hátrányt okozhat. A válságban lévő egyén érzelmi reakcióit csak kis mértékben képes kézben tartani, kontrollálni, rendkívül impulzív, mindennapi tevékenysége alacsony határfokú, az emberekhez fűződő kapcsolata megváltozik. Másokat annak függvényében ítél meg, hogy kap-e tőlük segítséget. A tájékozódó attitűdök rendszere összeomlik. A válságban lévő embernek nincs önmagára vonatkozó jövőképe. Sok mindent tud a problémáról, de ismereteit nem tudja rendszerezni, átgondolni, és tart attól, hogy a negatív helyzetek eskalációja következik be.

A krízishelyzetnek lehetnek *pozitív* hatásai is. Az első és legfontosabb, hogy a korábban rejtett problémákat a szervezet meghatározhatja és akár meg is oldhatja, amelylyel maga a konfliktusmegoldás a profitszerzés lehetőségeként jelenik meg, és képes megakadályozni a stagnálást. A probléma új feldolgozásával újraértékelésre készíti elő a helyzetet, a fejlődés motorjaként a rendszer megújulását hozhatja el. A rejtett probléma meghatározhatóvá és megnevezhetővé válik, és új figyelmeztető rendszereket alakíthatnak ki. Sajátos következménye lehet egy válsághelyzetnek az elitre nézve is: új vezetők tűnhetnek fel, és a szervezet teljes működési rendje átalakulhat.

Maga a védekezés olyan tevékenységet jelent, amely a katasztrófa kialakulásának megelőzését, a közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság életének és anyagi javainak védelmét, a katasztrófa sújtotta területen az alapvető életfeltételek biztosítását, a mentés végrehajtását, a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálja. Ennek egyik legfontosabb feltétele, hogy a jogi hátteret biztosítsák, és a betartásához szükséges feladatokat és kereteket meghatározzák. A legfontosabb ebben a folyamatban az igazgatási feladatok meghatározása, jogszabályok meghozatala, alkalmazása, valamint betartásuk ellenőrzése. Első lépés a nemzetközi irányelvek és jogi keretek figyelembevételével a nemzeti szabályozás kialakítása.

A katasztrófavédelem fontos helyet foglal el Kárpát-medence biztonsági palettáján, a nemzeti biztonsági rendszer egyik meghatározó eleme, a közbiztonság összetevőjének tekinthető, valamint a környezetbiztonságnak is része. A katasztrófavédelem rendszerének kialakítása tekintetében nincsenek kötelező érvényű előírások sem a NATO-ban, sem az Európai Unióban. Ezért tanulságos lehet megvizsgálni a más államok által választott megoldásokat. Mindennek gyakorlati haszna főként az együttműködés, a közös feladatok megoldása során kamatozhat. A katasztrófavédelemben részt vevők közötti együttműködés kérdése kulcsfontosságú.

Magyarország számos törvényt és kormányrendeletet alkotott⁴ a katasztrófák vagy súlyos szerencsétlenségek esetén történő kölcsönös segítségnyújtással kapcsolatosan

4 234/2011. (XI. 10.) Kormányrendelet a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról

COM(2011) 934 javaslat az Európai Parlament és a Tanács Határozatára az uniós polgári védelmi mechanizmusról alapján

2011. évi CXXVIII. törvény A katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló

130/2000. (VII.11.) Kormányrendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára

szomszédos, illetve közeli országokkal közösen. Nemzetközi katasztrófa-segítéskérés esetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv tájékoztatja az EU-hoz, a NATO-hoz, az ENSZ-hez és egyéb regionális nemzetközi szervezetekhez rendelt magyar külképviseleteket a hazai intézkedésekről, a segítéskérés formájáról és feltételeiről, továbbá a nemzetközi segínyt nyújtó szervezetekkel kapcsolatot tart, feladataikat meghatározza és koordinálja.

A veszélyhelyzetek növekedésével jár együtt az a kényszer, hogy szükségessé vált a krízisekre történő felkészülés, annak dinamizmusának elfogadása. Ehhez fontos, hogy hatékony kommunikációs stratégiát, módszert, technikát alakítsanak ki. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a természeti csapások és civilizációs katasztrófák által kiváltott negatív lelki jelenségek kezelésére és a katasztrófák előtt, közben, után alkalmazott kommunikációra, valamint annak megtervezésére egyaránt.

A döntéshozatal több területet foglalhat magába, a formális hatáskörgyakorláson túl egy szándék kinyilvánítását, az időszerű cselekvéssor meghatározását, egy terv elfogadását. A stratégiai tervezés a hosszú távú gondolkodást hangsúlyozza, azonban a tervezés belátható időtávja Faragó László szerint a 4-7 év közötti időtartamot fedi

- 150/1995. (XII. 12.) Kormányrendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem terén létrehozott Egyezmény kihirdetéséről
- 212/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény kihirdetéséről
- 114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről
- 1999. évi CXII. törvény a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a katasztrófák vagy súlyos szerencsétlenségek esetén történő kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény kihirdetéséről
- 2000. évi IX. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a katasztrófák és súlyos balesetek megelőzése és azok következményeinek felszámolása érdekében történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Budapesten, 1998. október hó 27. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről
- 2009. évi CXLI. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Macedón Köztársaság Kormánya között, a katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény kihirdetéséről
- Lisszaboni szerződés 176. cikkelye
- (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML>, letöltés ideje: 2015. április 4.
- http://europa.eu/legislation_summaries/environment/civil_protection/l21215_en.htm
- INSARAG External Classification / Reclassification Guidelines, 2011

csupán le. (Faragó, 2005) A katasztrófavédelmi tervezés során ez az időtáv meghatározható ugyan ebben a 4-7 évben, azonban számítani kell a változó hatásokra, hiszen a katasztrófahelyzet bekövetkeztében nagyon sok a váratlan és előre nem kiszámítható elem. A tervezés során végbemenő döntési folyamat, amely azzal kezdődik, hogy felismerik az aktuális és az elvárt helyzet közötti különbséget, eltérő módon mehet végbe. Azt, hogy egyetlen folyamatként realizálódik, vagy többszöri, netán folyamatosan visszatérő jelenségről van-e szó, és mely lépései lesznek hangsúlyosak, nagymértékben befolyásolja, hogy az adott probléma milyen helyet foglal el a helyi társadalom értékrendszerében, valamint a katasztrófahelyzet bekövetkezte milyen gyakoriságú, rendszerességű.

Az eredményes egyeztetés fontos alapfeltétele, hogy a helyi társadalomban legyen meg az az akarat, hogy a döntési folyamatba bekapcsolódjanak. A központi döntési folyamatokban, a törvények előkészítési folyamatában egyértelműen az olyan helyi, civil társadalomra építenek és számítanak, amely képes a véleményét artikulálni, érdekeit érvényesíteni, akik számára a kommunikációs csatornák használata biztosított.

A központi döntéshozatali akarat egyértelműen az önkormányzati szféra tervezési folyamatát és a helyi társadalom tevékeny részvételét hangsúlyozza, annak konkrét módszertani keretét azonban a településekre bízva. Az innovációk eredménye, hogy az önkormányzati szolgáltatások színvonala lényegesen kevésbé romlott, mint az önkormányzatok központi finanszírozási pozíciója (Hajnal, 2002; Jenei, 2007). A települési önkormányzatok – a közvetlen társadalmi felelősség miatti kényszerhelyzetben – keresik a stabilizálási lehetőségeket, lehetőség szerint törekednek a szolgáltatások színvonalának fenntartására. A települések addicionális erőforrásként kapcsolják be a civil szervezeteket és a magánkezdeményezéseket, innovatív módon kezelnek regionális fejlesztési és olyan alapvető társadalompolitikai problémákat, mint a foglalkoztatási gondok, a munkahelyek biztonsága, a szegénység, az egészségügyi ellátás. A katasztrófahelyzetek kivédése is fontos helyet foglal el a település életében: míg jellemzően a várható, kiszámíthatóan érkező (pl. belvíz, árvíz) katasztrófahelyzet kerül a tervezés és az egyeztetés központjába, a váratlan események a társadalmi egyeztetésekben nem jelennek meg. Egyik oldalon található az az igény, és a törvény által is támogatott az, hogy a szereplők koordinált, integrált stratégiákon alapulva készítik cselekvési terveiket, amelyben a politikusoknak, a köztisztviselőknek és a szakembereknek egyaránt szerepe van.

A média szerepe jelentős abban a tekintetben is, hogy a társadalom mit tekint válságos helyzetnek, azt hogyan kommunikálja a társadalom felé. A válságkommunikáció,

a kríziskommunikáció tartalma, eszközrendszere és időbeli korlátai, kényszerei adottak. A kríziskommunikáció tervezési folyamata fontos, maga a terv mindig az adott vis maior helyzetben valósítandó meg.

A társadalmi egyeztetésre szükség van, ezt a helyi társadalom elvárja. Az egyeztetés során a döntéshozatalban a döntéshozókon kívül álló civil szervezet a döntés meghozatala előtt a döntéssel kapcsolatos információhoz jut, a döntéshozóval közli erre vonatkozó véleményét, melyet ez utóbbi a döntés meghozatalakor figyelembe vesz, és a döntésbe beépíti, ellenkező esetben a mellőzés okait megindokolja, majd a véleményezés eredményét értékeli. Tájékoztatásukkal, a velük való párbeszéddel könnyebben megértethetők és elfogadhatók a képviselőtestületi elképzelések, koncepciók, tervek. Ráadásul a vis maior helyzetekben történő „gyors” és gyakran egyszemélyi döntések háttere érthetővé válik. Kölcsönhatás érezhető akkor is, ha a terveket szakértő irányításával az egyeztetés folyamán a civil társadalom átalakítja, de akkor is, ha a tervek elkészültéről és annak tartalmáról egyáltalán tudomást szerez. A lakosok és a civil szervezetek a tervek elkészítése során optimális esetben minden szakaszban véleményt nyilváníthatnak, leggyakrabban azonban stratégiák elkészülte után jelenhetnek meg. Az állampolgárok az igényeik artikulálásával befolyásolhatják ugyan a terveket, de a katasztrófhelyzetekre való felkészülés során a tervek megismerése és az azokhoz való igazodás jelenti a tényleges mozgásteret számukra.

A katasztrófavédelmi törvények által előírt katasztrófhelyzetek kivédése, megelőzése, valamint a védekezéssel összefüggő tervezés és stratégiaalkotás több szálon és több szinten folyhat. A részvétel alapvető célja és eredményének mérhetősége a döntés befolyásolásában tapasztalható, alapja mindenképpen az a közösségi felhatalmazás, amelyet a helyi társadalom juttat el a döntéshozóig. Értelemszerűen az egyeztetésnek meg kell előznie a döntéshozatalt, ezt azonban nem helyettesíti egy olyan részvételi eljárás, amely a szűken vett döntési folyamatot előzi csak meg, de nem ad teret az egyeztetésnek a tervezési fázisban. A társadalmi részvétel egyértelmű előfeltétele a megfelelő informáltság, az információhoz való hozzáférés. Itt kétféle információról van szó: a döntés-előkészítési folyamatra vonatkozó és a döntésre vonatkozó információról, mindkettő ismerete elengedhetetlen a tényleges részvételi jogok gyakorlásához.

A katasztrófavédelemre történő felkészülési időszakban az egyeztetésnek számos pozitív hatása lehet. A meghozott döntések elfogadottsága növekedhet azáltal, hogy társadalmi egyeztetési folyamat eredményeképpen jött létre, konszenzuson, illetve szélesebb körű egyetértésen alapult. További pozitívumnak tudható be az is,

hogy a társadalmi egyeztetéssel támogatott döntési folyamat alkalmas a legjobb alternatíva kiválasztására is. A katasztrófavédelmi tervezés folyamata többszereplős, szakértők, civil szervezetek, állampolgárok is bekapcsolódhatnak. Amiben eltérések tapasztalhatók, az a feladatuk, a mozgásterük, a felelősségük, valamint az, hogy mennyiben tekinthető mérvadónak a folyamatban megjelentetett véleményük, mennyiben tudják ezáltal befolyásolni a döntéshozatalt. A döntés szakaszában a társadalmi egyeztetésnek formailag már nincs szerepe, mégis ebben a szakaszban nyilvánul meg, hogy a részvétel során elhangzott álláspontok mennyiben kerültek integrálásra a döntésbe, vagy a vélemények beemelésének elmaradását mi indokolta.

A stratégiai terveket és az elkészült ciklusprogramot a települések ún. társadalmi vitára bocsáthatják, az állampolgároknak lehetőségük adódik a véleményük nyilvánítására az elfogadás előtt, illetve közvetlenül utána. Fontos összetevője az egyeztetésnek, hogy lehetőség szerint hosszabban zajló, nem egyszeri közreműködésről van szó. A partnerség létrejöttének követelménye, hogy a részvétel formái szabályozottak legyenek, a helyi társadalom ilyen mértékű bevonása mindenképpen előnyös a döntéshozatal szempontjából. A nyitott kormányzás és a társadalmi aktivitás a kormányzati döntések hatékonyságát és minőségét növelik, a konszenzusos döntéshozatal eredményeképpen meghozott döntések általában legitimebbek, jobb minőségűek, sikeresebben végrehajthatók, megelőzik a társadalmi konfliktusokat, demokratikusabbak, és erősítik a társadalmi szereplők egymás iránti bizalmát. A vis maior helyzeteknél a széles körű információáramlást gátolhatja az idő, a lélektani hatás és a döntéskényszer is. Az információ akkor elégséges, ha alapot ad az érdemi részvételre, más esetekben a társadalom számára a tervezés során is zárva marad a katasztrófahelyzetekre történő felkészülés.

A törvények és a kormányrendeletek támogatják a társadalmi egyeztetési folyamatok lefolytatását. Elvárás az, hogy a társadalmi egyeztetések eredményeképpen jobb döntések, tervek, szabályozások stb. szülessenek, amelyek közvetve párhuzamosan javítják a társadalmi egyeztetésben részt vevő szervezetek munkájának hatékonyságát, vállalt feladatainak magasabb szintű, jobb minőségű teljesítését is. A legtöbb észrevétel a döntés minőségére és eredményére vonatkozott. Eltérő volt ennek a szemlélete: a döntéshozók a társadalmi egyeztetés alapvető célját abban látják, hogy a társadalom szereplői közül minél szélesebb réteg szakértelmének, igényeinek, információinak felhasználásával jobb és hatékonyabb döntést hozzanak létre. A társadalmi egyeztetés formájának kiválasztásakor figyelembe kell venni a következő tényezőket: a társadalmi egyeztetés a lehető leghatékonyabban szolgálja a döntéshozatali folyamat adott fázisában kitűzött célt, és a döntési fázisban legyen biztosított a civil mozgáster.

Az alternatívák keresésének időszakában több szereplő számára is adott lehet a befolylásolás: bizottságok – akiknek tevékenységének körébe a konkrét téma tartozik –, szakértők – akiket véleménynyilvánításra felkérnek –, civil szervezetek, pártok és egyéb szerveződések – ha megfelelő információval rendelkeznek magáról a tervekről és a probléma természetéről. Amikor a helyi társadalom véleményének integrálásáról esik szó, nem szabad elfelejteni vagy háttérbe szorítani a szakmai megalapozottságot. Ezért mindenképpen szükséges, hogy a jól felkészült szakemberek már a kezdeti véleménynyilvánítási összejöveteleken részt vegyenek már megalapozott, felkészült, a koncepcióra vonatkozó tudásháttérrel – ez a válság- vagy krízishelyzeteknél prioritást élvez, hiszen a helyi lakosság sem egyöntetű véleményt képvisel, eltérő álláspontjaikat és a szakemberek megalapozott véleményét, szaktudását harmonizálni kell. Ennek hiánya a katasztrófa helyzeteknél több konfliktust okozhat.

Az együttműködés a helyi társadalom tagjai között hangsúlyosabb a krízis idején, viszont az azt követő időszakban felszínre kerülhetnek az akkor elrejtett konfliktusok, indulatok. A válságok, a vis maior helyzetek kezelését a megfelelően végigvitt kommunikáció segítheti. A válságkommunikáció alapvető feladata, hogy a működési zavar kommunikációs problémáit gyors, precíz és megbízható információáramlással megoldja.

Lényeges és elkerülhetetlen a válságtervek kidolgozása, a tájékoztatás magas szintre emelése, a tervezés és felkészülés időszakában a társadalmi egyeztetés biztosítása. Katasztrófa esetén kríziskommunikációt kell alkalmaznunk a szervezeten belül, emellett az együttműködő szervekkel is, valamint az érintett és a tágabb társadalommal a pontos és gyors információáramlás érdekében. Önkormányzatok esetében ilyen válságterv (profin elkészített kríziskommunikáció) nincs. Ez magában hordozhatja azt a veszélyt, hogy az információhiány a pánikot növelheti a katasztrófák idejében. A katasztrófavédelmi törvények, illetve a kormányrendeletek támogatják a társadalom minél szélesebb körű bevonását, ugyanakkor fontosnak tekintik a szakemberek és a szakhatóság jelenlétét a tervezési folyamatban.

A krízisbeavatkozás fontossága leginkább a védekezés időszakában válik nyilvánvalóvá. Kutatók rámutattak a helytelen válságkezelés veszélyeire (Shapiro–Koocher, 1996). A legkritikusabb pont a válságkezelő személye, hiszen rossz döntés esetén a válság következményei végzetesek lehetnek. A gyors helyzetfelismerés, a koncentráció, a higgadság és a kreativitás a vis maior helyzetekben támasz lehet. A keletkező konfliktusok nem csak problémát jelentenek, a problémák megjelenése lehetőségként is működhet.

A konfliktuskezelés és a válságkezelés mindig rövid távú, és magában foglalja konkrét célok tekintetében a különleges viselkedést, azt, hogy hogyan lehet rövid időn belül megvalósítani a kitűzött célokat. A válságkezelés nem folyamatorientált, hanem akcióorientált, és a probléma van a középpontjában. (Aguilera, 1998; Pollin, 1995)

A válságot a kontroll és a biztonság elvesztése jellemzi. (Yassen & Harvey, 1998) A válság-beavatkozások helyett a megelőzést javasolják, amelyben a tervezés a legfontosabb mozzanat: az érintettek az események várható hatásait tárják fel, érzelmi, viselkedési, valamint szervezeti következményeit vizsgálják. Emellett a szereplők megtanulják, hogyan dolgozzanak ki egy biztonsági tervet annak érdekében, hogy megbirkózzanak a jelenlegi és a várható kihívásokkal. A válság időszakában a tervezés már megkésített, akkor nem a jövőre kell összpontosítani, nem a külső és belső környezet feltárása a módszer, hanem az, hogy összpontosítson a jelenlegi „itt és most” helyzetre. A katasztrófahelyzeteknél a tervezés mást jelent, mint egyéb szakpolitikákban. Itt a tervezés, a tervek készítése önmagában szolgál értékként, valójában a tervezés, a konfliktusok kezelésének és a döntések módszerének elsajátítása és begyakorlása a cél. A konfliktusok kezelése történhet egyrészt a kikerüléssel, ekkor a probléma tagadása, elkerülése, behódoló vagy agresszív viselkedés, kompromisszumra való törekvés is megjelenhet magatartási formaként. Emellett szabályozással és a partnerekkel történő együttműködéssel is megoldható, feloldható a konfliktus. A törvényi szabályozás egyértelműen az együttműködést helyezi előtérbe a megelőzés, a védekezés és a helyreállítás időszakában is. A katasztrófavédelemben nem járható út a konfliktusok destruktív elhárítási módja, az erőszakos elfojtás, a problémák kikerülése. A helyes válságkezelés az azonnali reagálást igényli, de sokszor előkerül az a nézet is, hogy a válság előtti működést, helyzetet kell a lehető leghamarabb visszaállítani.

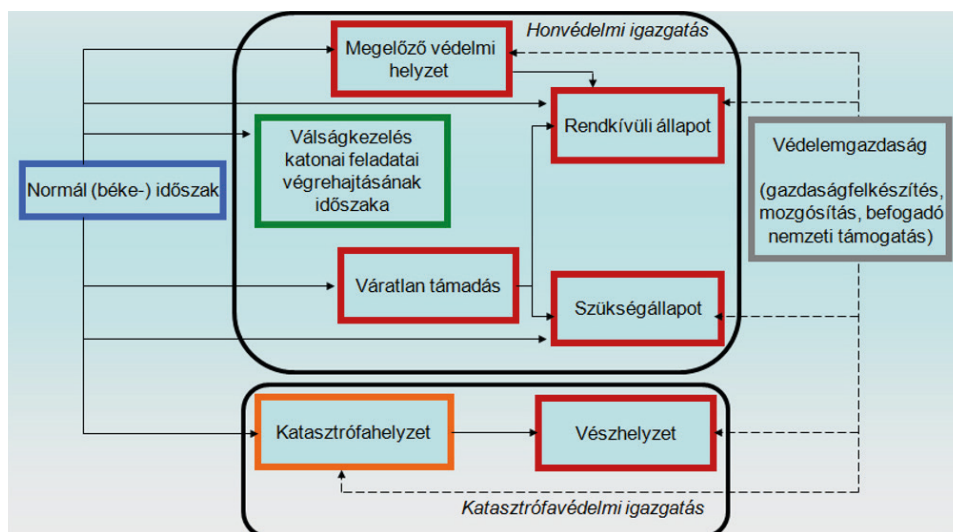
A kutatók által az együttműködésen alapuló konstruktív konfliktusmegoldás a támogatott, viszont ennek nincsen általánosan érvényes, optimális működést biztosító programja, helyette a döntési sorozatoknak az adott helyzethez, illetve a meglévő feltételrendszerhez igazodó különféle változatai léteznek. Ez a szituatív szemlélet a cselekvések hatásfokának vizsgálatára támaszkodik, benne a valóságmező, a formai változók, valamint a célok elemzése jelenik meg. A beavatkozás folyamatában a tervezés, valamint az értékelés válik hangsúlyossá.

A tervezés teszi lehetővé, hogy a meghozandó döntések ne ad hoc döntések legyenek az időtényező és más kényszerítő körülmények ellenére sem, hanem egy rendszer szerves részét képezzék. A terv egy jövőbeli cselekvést, annak idejét, módját,

valamint eszközeit meghatározó rendszerszintű elgondolás. A tervezés legfontosabb eredménye, hogy létrejön az elérni szándékozott állapotához tartozó cselekvési rendje, a szervezet és a környezet állapotváltozásainak a kitűzött cél eléréséig való előre látása, vagyis a szervezet működésének programja. Leggyakrabban a stratégiai tervezést használják a szakpolitikai tervezésekhez, mert jövőbe tekintő, cselekvésre készítő, rugalmas, változtatásokra orientált.

A védelmi igazgatásban és a katasztrófavédelemben a tervezés törvényben rögzített formát és módszertant is jelent egyszerre. A védelmi igazgatás területén tervezés alatt a védelmi feladatok és a válságkezelés katonai feladatainak végrehajtásával kapcsolatban álló tervek készítését értjük. Az ún. normál időszakban is szükség van a tervezésre: a megelőzésre, az esetleges válságkezelés feladatainak és szereplőinek meghatározására, valamint a potenciális katasztrófavhelyzetek feltárására. Katasztrófavhelyzetekben, az ún. rendkívüli időszakokban ezeket a terveket szükséges elővenni és alkalmazni, valamint azt a módszertani tudást, amelyet a szereplők a normál időszakban megszereztek.

2. ábra: Védelmi igazgatás tervezése



Forrás: Baán–Bors–Csiffáry–Hári–Kocsis–Szentes, 2015

A tervezés során kiemelt figyelmet kell fordítani az ország gazdasági biztonságára, ez adja a stabil környezetet, amelyben a gazdasági, kereskedelmi kapcsolatok életben tarthatók, fejleszthetők, és ez biztosítja a közigazgatás által végzett intézkedési

és feltételrendszert, amely a válsághelyzetek megelőzési, felkészülési, védekezési, illetve helyreállítási folyamatainak gazdasági erőforrás-szükségletét hivatott kielégíteni. A nemzetgazdaság védelmi felkészítése a biztonság- és védelem-, illetve a gazdaságpolitika területéhez egyaránt kapcsolódik; a gazdaság biztonsága és védelme érdekében kifejtett tervszerű, folyamatos, békeidőben folytatott tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, amelynek során a feladatok végrehajtásába bevont közigazgatási szervek felkészítik a nemzetgazdaságot az erőforrások védelmi célú felszabadítására, a civil szervezetek és a kijelölt szolgáltatók pedig felkészülnek a szükség esetén elrendelhető gazdaságmozgósítási feladatok végrehajtására.

A védekezéshez és a helyreállításhoz ad iránymutatást a 9/2011. Kormányrendelet, mely a vissza nem térítendő támogatás lehívásának és felhasználásának követelményeit határozza meg.

“A vis maior támogatás célja az egyes természeti károkból adódó, indokolt és szükséges védekezéssel összefüggő kiadások részbeni vagy teljes megtérítése, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő épületben, építményben, partfalban vagy a helyi önkormányzat vagyonkezelésében és az állam tulajdonában lévő, kötelező feladatellátást szolgáló épületben a vis maior események okozta károk helyreállításának és a katasztrófavédelmi szűnyoggyérítéssel összefüggő kiadások részbeni támogatása.” (9/2011. Korm. rend. 1.§ [2])

A gazdaságvédelem a nemzetgazdaság alapvető érdekeinek, értékeinek védelme érdekében kifejtett állami irányítási tevékenység a káros külső és belső hatásokkal szemben. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésével mint a honvédelmi rendszer részével, a honvédelem alapvető fontosságú civil elemével szemben támasztott követelmény, hogy mindenkor szervesen illeszkedjen a honvédelem komplex rendszerébe, kapcsolódjon a honvédelmi, illetve a szövetségi követelmény- és feladatrendszerbe.

A gazdaság mozgósításának alapfeladata a vagyoni szolgáltatások biztosítása:

- a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állománya magasabb készenléti fokozatba helyezéséhez és az ezt követő működéséhez;
- a szövetségi kötelezettség alapján kollektív védelmi feladatot Magyarország területén végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátásához;

- a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és háztartási cikkekkel, valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához;
- az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez;
- a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartásához, szükség esetén e funkciók helyreállításához.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról rendelkező 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet VI. fejezete ír a veszélyelhárítási tervezésről. A veszélyelhárítási tervezés célja, hogy a Katasztrófavédelmi tv. 44. §-ában felsorolt természeti, civilizációs és egyéb eredetű veszélyek idejére a kockázatok azonosítása, elemzése és értelmezése alapján egységes dokumentumrendszerbe foglalja a katasztrófavédelmi feladatok és intézkedések rendjét, végrehajtását, az azt biztosító személyi, anyagi és technikai eszközök hozzárendelésével.

A veszélyelhárítási tervezésnek több szintje van, a települési, a munkahelyi, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, a területi, valamint a központi egymáshoz kapcsolódó, egymásra épülő és azonos alapelvek mentén készítendő tervek sora. Települési veszélyelhárítási terv készítésében a polgármesternek van kiemelt szerepe, és ez kapcsolódik más tervekhez: ezek közül egyrészt a települési környezetvédelmi programhoz, másrészt a településfejlesztési és településrendezési tervhez. A településeken a kockázatelemzés és kockázatértékelések alapján fel kell tárni a veszélyeztető hatásokat és azok lehetséges következményeit is.

A polgármesternek a tervezés során a jogalkotó szándéka alapján fontos szerepe van: előkészítés, tervezés, együttműködés, tájékoztatás és ellenőrzés szerteágazó rendszerében mindenütt jelen van. A polgármester a települési veszélyelhárítási terv alapján a veszélyek és a követendő magatartási szabályok megismerésére lakossági tájékoztató kiadványt készít, és biztosítja a helyben rendelkezésre álló eszközökkel annak a lakosság számára történő hozzáférhetőségét. A polgármester a települési veszélyelhárítási tervben foglaltak végrehajtásának biztosítására legalább 3 évente gyakorlatot tart.

A települési veszélyelhárítás mellett területi veszélyelhárítási tervet is készítenek a kormányrendelet szabályozása alapján. A területi veszélyelhárítási tervet a területfejlesztési és területrendezési tervezés, valamint a területi, átfogó környezetvédelmi terv kialakítása és módosítása során figyelembe kell venni. A kormányrendelet 31. §-a alapján a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője az

érintett ágazatok bevonásával központi veszélyelhárítási tervet készít a katasztrófaveszély elhárítására és a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentésére. A központi veszélyelhárítási terv különösen az alábbiakat tartalmazza: az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme, a kritikus infrastruktúraelemek katasztrófák elleni védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása. A központi veszélyelhárítási tervet a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője szükség szerint, egyebekben minden év szeptember 30-ig felülvizsgálja. A központi veszélyelhárítási tervet a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter hagyja jóvá. A központi veszélyelhárítási tervből az abban foglaltak végrehajtásában érintett ágazat ágazati veszélyelhárítási tervkivonatát készíthet, azonban ezeket a terveket folyamatosan aktualizálni kell.

A tervnek tartalmaznia kell:

- az irányítás, vezetés és együttműködés rendjét;
- a kapcsolattartás és a jelentések rendjét;
- a védelmi igazgatási szervek (munkaszervek, munkacsoportok) készenlétbe helyezési rendjét;
- a riasztás és kapcsolattartás rendjét;
- a munkaszervek és munkacsoportok, illetve az ügyeleti (készenléti) szolgálatok működési rendjét;
- az egyéni védőeszközökkel (szükségvédőeszközökkel) való ellátás rendjét;
- a honvédelmi feladatok, illetve a válságkezelés katonai feladatainak végzésére, ellátására kijelölt állomány alkalmazási készenlétbe helyezésének és a működéshez szükséges anyagi készletek biztosításának a rendjét;
- a honvédelmi feladatok, illetve a válságkezelés katonai feladatainak végrehajtásában részt vevő egyéb védelmi igazgatási szervek, szervezetek készenlétbe helyezésének és alkalmazásának rendjét;
- a logisztikai feladatokhoz szükséges anyagi készletekkel (élelmiszer, ivóvíz, egészségügyi felszerelés) való ellátás, valamint a pihentetés és váltás feltételeinek, illetve a gazdasági és anyagi szolgáltatások biztosításának rendjét;
- az objektumba (munkaterületre) történő belépés (beléptetés) rendjét.
- objektíven elemezni és értékelni kell a biztonságra hatást gyakorló kihívásokat (kockázatokat és veszélyforrásokat);
- a NATO Válságreakálási Rendszerével összhangban álló nemzeti intézkedések rendszerére vonatkozóan adekvát módon érvényesíteni kell a jogszabályok, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszközök előírásait;
- biztosítani kell az időben történő cselekvés lehetőségét, a tervezési dokumentumokban foglalt feladatok (feladatrendszerek) rugalmasságát és dinamikus-

ságát, továbbá valamennyi tervbe vett művelet összehangoltságát, a műveletben (feladatban) részt vevők operatív együttműködésének lehetőségét, valamint a feladat-végrehajtás hatékonyságát és eredményességét;

- takarékosagra törekedve kerülni kell az erőforrások (legyen az humán vagy anyagi) megszokott igénybevételét, felhasználását és alkalmazását;

A tervezés alapja az a vízió, amely egy általános és kívánt állapot elérését jelezte. Szakpolitikákban konkrét idődimenzió megjelölése nélkül, inkább küldetesként jelentek meg, és ezek az általános jövőképek konkretizálódtak némiképp a hosszú távú, tág értelmű stratégiai célokban, de még így is széles mozgásteret hagytak a döntéshozóknak. A célok meghatározásában rendszerint a vágyak és a törekvések tükröződtek, ugyanakkor annak kommunikálásában elsősorban a társadalmi legitimáció megtartása vagy visszaszerzése munkálkodott. Az ágazati és funkcionális célok a módszereket is tartalmazták, a közép- és rövid távú célok ezen túlhaladva már számszerűsített és így könnyen mérhető programelemeket jelöltek ki, amelyek a módszereken túl, már az eszközökre és a felelősökre vonatkozóan is pontos információkkal szolgáltak.

4. Konklúzió

Nemcsak az országos, hanem a katasztrófavédelem helyi, térségi szinten történő működtetéséhez is szükségesek a tervek és maga a tervezés folyamata. Ezen a területen a stratégiai tervezés nem egyszerűen egy megvalósítandó cél érdekében végzett tevékenységet jelent, hanem egy újfajta gondolkodási szemléletet, és emellett a tervezés során a tervet készítőkből újfajta magatartás alakul ki a célokat, eszközöket és felelősséget illetően. A tervezésben fontos a társadalom minél szélesebb körű részvétele, azonban a katasztrófavédelem tervezésében a katasztrófavédelem szakembereinek jelenléte elengedhetetlen. A törvények előkészítése során a helyi szereplők jelenlétét fontosnak tartották a képviselők, eltérés a feladatok és a felelősségi körök meghatározásában volt. A katasztrófavédelethez a tervezés mást jelent, mint egyéb szakpolitikákban. Itt a tervezés, a tervek készítése önmagában szolgál értékként, valójában a tervezés, a konfliktusok kezelésének és a döntések módszerének elsajátítása és begyakorlása a cél. Katasztrófavédelethez, az ún. rendkívüli időszakokban ezeket a terveket szükséges elővenni és alkalmazni, valamint azt a módszertani tudást, amelyet a szereplők a normál időszakban megszereztek.

Az elméleti alapok, valamint jogszabályi követelmények, a tervezési „protokoll” feltárása után a vis maior helyzetek utáni döntéshozatali folyamatokat vizsgálom 2016-tól. A kutatásom több területre fókuszál. Keresem azokat a pontokat a döntéshozatali folyamatokban, amelyekben tetten érhető a döntési szereplők vis maior helyzet iránti attitűdje. Ebből kiindulva keresem azokat a mozzanatokat, eseményeket, szemléletbeli különbségeket, szereplői döntési módozatokat, amelyek jelenlétével a vis maior helyzet nem lesz további nehéz helyzetek multiplikátora és a válság elindítója, erősítője. A vizsgálat ezen részének másik lényegi pontja, hogy milyen egyensúlyi állapot bomlott fel.

Ezek alapján fogalmazhatók meg a kutatás további kérdéskörei: *A korábbi helyzetből adódó tudás beépül-e a jelenlegi döntéshozatalba; a vis maior tényleg váratlan helyzetből adódik, vagy visszatérő? Tapasztalható-e anómia a döntési folyamat során? Melyek a legfontosabb konfliktusok; tapasztalható-e jelentős eltérés a szerepekben, szereplőkben, valamint a tervezés folyamatában. A másik fókuszának az újrapirozici-onálást tekintem – ebben a szereplőknek az új helyzethez történő alkalmazkodását, a döntési folyamatokra gyakorolt hatását, a közelmúlt konfliktusaihoz való viszonyt, azok feldolgozását elemzem. Kérdéskörei: visszaáll-e a régi szerephierarchia, vagy az új helyzet ezt megváltoztatta? Melyek a prioritásai a döntési folyamatoknak, valamint „gyorsult-e” a döntési folyamat? Hogyan sikerült a mindennapi (rutin) döntések elfogadása, meghozatala változott-e? Szokásos-e dolgok alakulása a krízis idején és utána, van-e szemléletbeli váltás a döntéshozatali folyamatban?*

Végző soron mind egy kérdéshez kapcsolódik: Mit jelent az új időszak? – visszaállítás a vis maior előttihez vagy más hatás is érezhető? Van-e paradigmaváltás?

A kutatás harmadik nagy részét a társadalmi egyeztetések területe adja, hiszen a helyi társadalmat érzékenyen érinti, hogy a krízis okozott-e legitimációs válságot. Ennek vizsgálatára a következő időszak választási kampányai során használt témák világíthatnak rá a választás eredménye mellett.

A stratégiaalkotás és a tervezés több szálon és több szinten folyhat. Alapja mindeképpen az a közösségi felhatalmazás, amelyet a helyi társadalom juttat el a döntéshozókig. Ugyanakkor a konkrét teljesítmények és eredmények erősíthetők vagy gyengíthetők a döntéshozók és a menedzsment támogatottságát. Az önkormányzati szféra területén számos olyan döntési, döntés-előkészítési, tervezési stb. folyamat van, amely társadalmi egyeztetést igényel vagy indukál, mert súlyánál, az érintettek nagy számánál, társadalmi jelentőségénél fogva szükségszerűen kapcsolódik hozzá társadalmi érdeklődés. Ezen kívül bizonyos esetekben szokássá

alakult, hogy a gazdasági-társadalmi szereplők érvényesítsék a folyamatban saját igényeiket, érdekeiket, megjelenítsék, becsatornázzák az általuk jelentősnek ítélt problémákat, és megköveteljék megoldásukat.

Hivatkozások

- 234/2011. (XI. 10.) Kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról
2011. évi CXXVIII. törvény A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló
- 9/2011. (II. 15.) Korm. rendelet a vis maior támogatás felhasználásának részletes szabályairól
- BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás – HÁRI László – KOCSIS Lajos – SZENTES László (2015): Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében. Zrínyi Kiadó.
- Bakacsi Gyula – Bokor Attila (1996): Szervezeti magatartás és vezetés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- BALOGH László Levente: (2009): A válság patológiája. www.ketezer.hu Irodalmi és társalmai havi lap
- BERÉNYI Sándor (2003): Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok). Budapest, Rejtjel Kiadó.
- BLANCHARD, Ken – CARLOS, John P. – RANDOLPH, Alan (2007): Empowerment. A felelősség hatalma. Edge 2000 Kiadó.
- BOHMAN, Jon – REHG, Write (1992): Deliberative democracy: essays on reason and politics. Massathusets Institute of Technology.
- CAPLAN, G. (1964): Principles of preventive psychiatry. New York: Basic Books.
- Chekki, Danesh A. (1979): Participatory Democracy in Action: International Profiles of Community Development. Bombay: Vikas Publishing.
- CSEFKÓ Ferenc (1997): A helyi önkormányzati rendszer. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- DAHL, Robert (1996): A pluralista demokrácia dilemmái. Budapest, Osiris Kiadó.
- DAHRENDORF, Ralph (1994): A modern társadalmi konfliktus. Budapest, Gondolat Kiadó.
- DIAMOND, Jared (2012): Összeomlás. Tanulságok a társadalmak továbbéléséhez. Budapest, Typotex Kiadó.

- ERIKSON, E. (1950). *Childhood and society* (1st ed.). New York: Norton.
- FARAGÓ László (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- FRENCH, Jim (1992): *Reflections on public office*. Texas Town and City.
- FREUD, Sigmund: *A pszichoanalízis rövid vázlata*. [A Short Account of Psycho-Analysis]. Ford. Buda Béla. In: SFM I. 119–140.
- HAJNAL György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* ("Advancing available knowledge on Hungarian policy failures"). Budapest, KSZK.
- HANKISS Elemér (1999): *Proletár Reneszánsz*. Helikon Kiadó 279 p.
- Hornyacsek Júlia – Csépainé Széll Pálma – Veres Viktória (2009): *Közigazgatási vezetők felkészítése a védelmi feladatokra*. – Kézikönyv polgármesterek részére a települési védelmi feladatok ellátásához, ZMNE, Vegyi- és Katasztrófavédelmi Intézet, Bp.
- JACOBSON, G. F. (1979): *Crisis-oriented therapy*. *Psychiatric of North America*. 2. 39–54
- JENEI György (2008): *Közüntézményi menedzsment*. Századvég Kiadó.
- Johnson, K. (2000). *School crisis management: A hands-on guide to training crisis response teams* (2nd ed.). Alameda, CA: Hunter House.
- KARIKÓ Sándor (2012): *A válságok „ideológiai mámora?”* *Létünk* 2012/3. 28–38.
- Kónya László, Farkas Zsolt, Pusztai Adél, Tóza István, Simon Barbara, Tóth Ferenc (2015): *Az önkormányzat jogállása és döntési kompetenciája*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Bp.
- LAZARUS, R.S. (1966): *Psychological Stress and the Coping Process*. New York: McGraw-Hill
- NOSZKAY Erzsébet (2012): *Válságjelek és a jelenségek háttere*. In. KARIKÓ Sándor, SZÉCSI Gábor (2012): *Válság és kommunikáció*, Áron Kiadó.
- PÁLNÉ Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Pécs–Budapest, Dialóg Campus.
- Roberts, A. R. (Ed.). (2000). *Crisis intervention handbook: Assessment, treatment and research*. New York: Oxford University Press.
- ROGERS, Steve (1990): *Performance Management in Local Government*. LONGMAN. LGTB.
- Shapiro, D., & Koocher, G. (1996). *Goals and practical considerations in outpatient medical crises*. *Professional Psychology: Research and Practice*, 122, 109–120.
- SZÉCSI Gábor: *Válság, nyilvánosság, tömegkommunikáció*. In. KARIKÓ Sándor, SZÉCSI Gábor (2012): *Válság és kommunikáció*, Áron Kiadó.

- Tóbiás László (szerk) (1999): Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között. Budapest, Demnet Kiadó. 210 o.
- TÓTH I. János: Válság és válságtudat. Létünk. 2012/3. 20–27.
- ZOLTAYNÉ Paprika Zita (2000): Döntésmélet. Budapest: Alinea Kiadó.